

## EL RÈGIM DE LES LLENGÜES OFICIALS. COMENTARI A LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 31/2010, DE 28 DE JUNY

Antoni Milian i Massana\*

El text que segueix constitueix un comentari d'urgència i obligadament sintètic de la doctrina continguda en la STC 31/2010, de 28 de juny, pel que fa als preceptes de l'Estatut d'autonomia de Catalunya relatius a les llengües oficials. No es tracta, per tant, d'un comentari complet i acabat, sinó tan sols d'una primera aproximació limitada a aquelles qüestions en les quals el pronunciament del Tribunal es revesteix de més substància o contingut. Em limito, doncs, a glossar els assumptes següents: 1) el significat i l'abast de «llengua pròpia»; 2) el deure de conèixer el català; 3) l'exigència del coneixement de les llengües oficials a l'Administració pública i a l'Administració de justícia; 4) els drets lingüístics en l'àmbit de l'ensenyament, i, finalment, 5) el deure de disponibilitat lingüística.

Segons el Tribunal Constitucional, l'única conseqüència jurídica que comporta la condició del català com a llengua pròpia de Catalunya consisteix que sigui aquesta llengua, i no una altra llengua espanyola, la que hagi d'esdevenir efectivament oficial a Catalunya, al costat del castellà, com a conseqüència del mandat contingut a l'art. 3.2 CE. Aquest criteri tan restrictiu li permet negar que, gràcies a aquella condició, el català pugui gaudir d'una posició prioritària respecte del castellà en les activitats públiques o oficials, contradient la doctrina que ha estat pràcticament unànime a Catalunya i majoritària en altres latituds, que admet un ús majoritari del català sempre que respecti escrupolosament els drets a utilitzar l'altra llengua oficial i a rebre les comunicacions i notificacions en l'esmentada llengua (això últim, en tot cas o només si els destinataris desconeixen l'altra llengua oficial, segons les opinions). En paraules del Tribunal, les administracions públiques catalanes i el poder públic estatal a Catalunya «no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales» (FJ 14, lletra a), i per això declara la inconstitucionalitat i nul·litat de l'incís «y preferente» de l'art. 6.1 EAC, que no admetria una interpretació conforme amb la Constitució. La raó de la decisió és molt simple: el tracte prioritari o preferent d'una de les llengües oficials aniria «en

---

\* Antoni Milian i Massana, catedràtic de dret administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona.

*perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales*», les quals «*en ningún caso pueden tener un trato privilegiado*», sense perjudici que el legislador «*pueda adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio*» (FJ 14, lletra a). Per aquell mateix motiu, l'«*uso normal*» que es predica del català també ha de predicar-se per al castellà. Significa, llavors, tot això, que, com a regla general, les administracions i els poders públics concernits han d'utilitzar simultàniament ambdues llengües oficials en la seva activitat interna i en les relacions entre si, i fins i tot en les relacions amb els ciutadans? Encara que el Tribunal ja no entra en aquestes precisions, per donar una resposta més segura convé recordar les observacions que aquest fa en verificar, més tard, la constitucionalitat de l'art. 50.5 EAC.

Després d'afirmar que «*[s]ólo los particulares, en tanto que titulares del derecho de opción lingüística garantizado por el propio art. 33.1 EAC, pueden preferir una u otra de ambas lenguas en sus relaciones con el poder público radicado en Cataluña*» (FJ 23), l'Alt Tribunal interpreta l'esmentat art. 50.5 EAC en els termes següents: «*El precepto, sin embargo, es conforme con la Constitución ya que puede interpretarse en el sentido de que, en el marco de la política de fomento y difusión del catalán, las entidades públicas, instituciones y empresas a que el precepto se refiere, pueden utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano, en sus relaciones internas, en las relaciones entre ellas y en sus comunicaciones con los particulares, siempre que se arbitren los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la Administración pública.*» (FJ 23. El subratllat és meu). Quant a això últim, el Tribunal havia exclòs prèviament una interpretació literal de l'apartat 5 de l'art. 50 EAC, en virtut de la qual resultava que «*quienes prefieran que su lengua de comunicación con las Administraciones sea el castellano hayan de pedirlo expresamente*».

Doncs bé, quant a l'ús intern i l'ús amb altres administracions o poders públics, en ser tan normal l'ús d'una llengua oficial com el de l'altra, sembla que el Tribunal accepta que el legislador pugui disciplinar usos indistints. Però, a més, l'ús de la llengua catalana pot resultar superior al de la llengua castellana. Així entenc que es pot inferir de la precisió «*en el marco de la política de fomento y difusión del catalán*», incís que, d'una altra manera, no tindria sentit. I així permet creure-ho l'aclaparador ús del castellà a l'Administració perifèrica de l'Estat a Catalunya, emparat pel silenci que guarda l'art. 36.1 de la Llei 30/1992 respecte

a les llengües de les actuacions internes. El que s'ha dit per a l'ús intern, valdria, en principi, per a les activitats externes no procedimentalitzades. En relació amb l'ús en els procediments i en les comunicacions i notificacions és clar, en canvi, que l'opinió del Tribunal obliga a reinterpretar o, millor, aconsella modificar, les previsions de l'art. 10.1 de la Llei del Parlament de Catalunya 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística (d'ara endavant, LPL), i la segona frase de l'art. 9.1 de la mateixa Llei.<sup>1</sup> En cas que se n'acordés la modificació, s'ha de tenir en compte que existeixen nombroses opcions possibles. Des de la prevista a l'article 10 de la Llei del Parlament de les Illes Balears 3/1986, de 29 d'abril, precepte derogat en l'actualitat que l'interpret suprem de la Constitució va tenir ocasió d'avaluar expressament en la STC 123/1988 (FJ 4), fins a la solució arbitrada a l'art. 36.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, invertint, en aquest cas, l'ús residual a favor del castellà per l'ús a favor del català, sempre que l'ús no equilibrat de les llengües del precepte esmentat sigui constitucional.

Sobre la qüestió del deure de conèixer el català, per comprendre millor el pronunciament, convé recordar el sentit del deure de conèixer el castellà. En la STC 82/1986 (FJ 2 i 3), el Tribunal Constitucional, després de definir de manera impecable el concepte de «llengua oficial», el va desnaturalitzar respecte de les llengües oficials pròpies, en atribuir al deure de conèixer el castellà un dels efectes típics de l'oficialitat –la presumpció del seu coneixement en les comunicacions oficials, d'on es desprèn (o està compresa en) la impossibilitat d'al·legar-ne el desconeixement, llevat de supòsits d'indefensió. D'aquesta manera, l'oficialitat de les llengües pròpies quedava buidada en aquest punt. Precisament, per equiparar efectivament el català i el castellà a Catalunya, l'art. 6.2 EAC va incorporar el deure dels ciutadans de Catalunya de conèixer les dues llengües oficials. Aquesta pretensió correctora no mereix l'assentiment del Tribunal, el qual, d'altra banda, lluny d'esmenar el contingut atribuït al deure de conèixer el castellà –deure constitucional insòlit en el dret comparat, on n'hi ha prou amb la condició de llengua oficial– l'eleva encara més per concloure que aquell deure «*es en realidad el contrapunto de la facultad del poder público de utilizarla como medio de comunicación normal con los ciudadanos sin que éstos puedan exigirle la utilización de otra [...] para que los actos de imperium que son objeto de comunicación desplieguen de manera regular sus efectos jurídicos.*» (FJ 14, lletra b). Així buida, encara més, l'oficialitat de les altres llengües espanyoles. Per exemple, d'aquella afirmació tan categòrica, sense més consideracions, podria derivar-se

---

1. També els preceptes equivalents previstos en les normes dictades en virtut del mandat contingut en els apartats 2 i 3 de l'art. 9 LPL.

que de l'oficialitat d'una llengua no es desprèn el dret a rebre les comunicacions, les notificacions i les actuacions en l'esmentada llengua. Es tractaria, per tant, d'un dret que s'hauria de reconèixer legalment. Quant a la falta de relació entre l'oficialitat i aquell dret, jo mateix havia sostingut aquesta possibilitat (amb l'excepció dels documents públics) per a, viceversa, enfortir la presència del català a Catalunya, i això en vista de la constitucionalitat declarada (STC 56/1990, FJ 41) de l'art. 231 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial (d'ara endavant, LOPJ). Però potser no és aquest significat extrem el que correspon a aquella frase, perquè el mateix Tribunal, més endavant, en el paràgraf sisè del fonament jurídic 21, sembla apuntar que el dret lingüístic passiu també forma part de les conseqüències de l'oficialitat. En tot cas, encara que això no fos així, la manca de dret passiu en l'elecció de la llengua oficial a l'Administració de justícia de l'art. 231 LOPJ, que va tractar de solucionar la Llei de política lingüística i que reparava l'entrada en vigor de la Carta Europea de les Llengües Regionals o Minoritàries (si bé el Tribunal Constitucional la va desnaturalitzar amb la doctrina de la Interlocutòria 166/2005, FJ 4 i 5), s'ha de corregir de manera expressa, ja que hi obliga inexorablement el dret d'opció lingüística que reconeix als ciutadans l'art. 33.1 EAC, en la mesura que el Tribunal Constitucional li atribueix el vessant passiu (STC 31/2010, FJ 23), contingut passiu que disposa expressament, a més, l'art. 33.2 EAC.<sup>2</sup> Una última observació sobre aquella frase contundent del Tribunal: tindran efectes les comunicacions, notificacions, documents o actuacions redactades en castellà, malgrat que el destinatari les hagués demanades en llengua catalana? L'afirmació del Tribunal suggereix el dubte, però no haurien de tenir efecte, perquè, si fos així, resultaria una cosa tan greu com que els poders públics estarien capacitats per polvoritzar, sense capacitat reactiva efectiva de l'afectat, una part dels seus drets lingüístics. En fi, tornant al deure de conèixer el català, i per acabar aquesta qüestió, únicament vull recordar que el Tribunal salva la seva constitucionalitat limitant-ne i remeient-ne el contingut al deure de conèixer-lo consagrat en l'àmbit de l'educació i al preceptuat en el de la funció pública. No es tracta, doncs, d'una mera interpretació del precepte, sinó d'una mutació.

---

2. Això amb independència del fet que la contundent afirmació del Tribunal Constitucional ara comentada pugui ajudar a sostenir el flac argument que contenia la STC 56/1990 a l'hora de fonamentar la constitucionalitat de la preferència per l'ús del castellà; argument feble al meu parer, ja que el dret constitucional a no sofrir indefensió es pot satisfer plenament sense necessitat de nuar-lo, com feia la Sentència, «a la obligació de conocimiento del castellano». En efecte, i en qualsevol cas, el dret constitucional a no sofrir indefensió pot quedar preservat amb la previsió simple de l'assistència gratuïta d'interpret i de traduccions si s'utilitza la llengua oficial pròpia i no se la comprèn.

Poca cosa podem dir pel que fa a les exigències lingüístiques previstes per als jutges, magistrats, fiscals, notaris, registradors de la propietat i mercantils, encarregats del Registre Civil, i personal al servei de l'Administració de justícia (art. 33.3; 102.1, 3 i 4 i 147.1 EAC) i per al personal al servei de l'Administració de l'Estat a Catalunya (art. 33.4 EAC). El Tribunal en declara la constitucionalitat. El que pot sorprendre potser és el raonament que, en aquesta ocasió, consisteix que aquestes exigències són inherents a l'oficialitat: «*mera formalización de una consecuencia inherente a la declaración de cooficialidad*»; «*consecuencia constitucionalmente inherente a la cooficialidad*», etc. (FJ 21). L'efectivitat de l'exigència requereix la intervenció del legislador estatal, qui, per als jutges, magistrats i fiscals, ha de determinar «*la forma*» i «*el alcance*» de l'acreditació del «*conocimiento adecuado y suficiente del catalán para hacer efectivos los derechos lingüísticos de los ciudadanos*». En la mesura que l'exigència és inherent a l'oficialitat, el legislador estatal està constitucionalment obligat a modificar la legislació vigent (la Llei orgànica del poder judicial, per al supòsit dels jutges, magistrats i personal al servei de l'Administració de justícia). Tanmateix, transcorreguts més de quatre anys des de l'entrada en vigor de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, encara no s'ha procedit a adaptar la Llei orgànica del poder judicial en aquest aspecte, i això malgrat que s'ha modificat en profunditat l'esmentada Llei orgànica l'any 2009, mitjançant la Llei orgànica 1/2009, de 3 de novembre. La inaplicació dels requisits lingüístics previstos als estatuts relacionats amb l'Administració de justícia no és, tanmateix, una novetat. Així ha succeït amb l'art. 35.1 de l'Estatut d'autonomia per al País Basc, en desconèixer el Tribunal Suprem la doctrina continguda en el fonament jurídic 46 de la STC 56/1990, doctrina segons la qual resulta que, en el punt de les exigències lingüístiques, la Llei orgànica del poder judicial i els estatuts d'autonomia «*configuran una normación compuesta que, lejos de excluirse recíprocamente, se complementan*», opinió que, per cert, no s'esmenta en la STC 31/2010.

També molt succintament passo a comentar la doctrina de la STC 31/2010 respecte dels drets lingüístics en l'àmbit de l'ensenyament, la qual es troba desenvolupada en els fonaments jurídics 14, lletra a, últim paràgraf, i, sobretot, en el 24. El Tribunal respon amb fermesa al desafortunat silenci que, en relació amb el castellà, guarden els apartats 1 i 2, primera part, de l'art. 35 EAC. Ho fa en els termes següents: «*nada permite, sin embargo, que el castellano no sea objeto de idéntico derecho ni disfrute, con la catalana, de la condición de lengua vehicular en la enseñanza*» (FJ 24). Amb aquestes paraules respon al reconeixement estatutari limitat al dret a rebre l'ensenyament en català i a la determinació que aquesta llengua s'ha d'utilitzar normalment com a llengua vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament. El Tribunal acaba amb una interpretació conforme

amb la Constitució, després d'un raonament una mica embolicat i tortuós (amb error greu inclòs: la qualificació de l'ensenyament *en* les llengües oficials de conseqüència inherent de la cooficialitat, mitjançant remissió a la STC 87/1983, FJ 5, quan l'esmentada Sentència atribueix aquella qualificació només a l'ensenyament *de* les llengües oficials).

Segons el Tribunal, l'apartat 1 i el primer incís de l'apartat 2 de l'art. 35 EAC cal interpretar-los en el sentit que «*no impiden el libre y eficaz ejercicio del derecho a recibir la enseñanza en castellano como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza.*» (FJ 24). Davant d'aquesta interpretació, s'ha d'inferir, doncs, que el model lingüístic escolar català ha de consagrar el dret a rebre tot l'ensenyament en castellà? Encara que una lectura descontextualitzada del fragment reproduït ho pogués fer suposar, no sembla que sigui aquesta la voluntat del Tribunal, que, amb la citació d'un passatge de la STC 337/1994, FJ 10, recorda que «*corresponde a los poderes públicos competentes [...] organizar la enseñanza que ha de recibirse en una y otra lengua [...]; y ello al objeto de garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir [...] enseñanza en catalán y en castellano*»; és a dir, que «*como tenemos repetido [aquest fragment ja es originari de la STC 31/2010], no cabe pretender legítimamente que la misma se imparta única y exclusivamente en una de las dos lenguas cooficiales*». A l'hora de determinar la llengua docent, els poders públics han de donar un tracte exactament equivalent a les dues llengües oficials? Això no sembla imprescindible. El Tribunal reprèn un altre fragment de la STC 337/1994, FJ 10, que hi dóna una resposta clara: «*resulta perfectamente 'legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo'*»; es pot, doncs, disciplinar una presència més intensa del català, sempre amb el límit que, i aquí torna a reproduir un passatge de la STC 337/1994, FJ 10, «*ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en el territorio de la Comunidad Autónoma*». Llavors, incorpora alguna novetat la STC 31/2010 respecte de la STC 337/1994? Aquesta última ja havia assenyalat que, en tot cas, el model havia de preveure ensenyament en castellà («*enseñanza en catalán y en castellano*», FJ 10). En quina extensió? Ho acabem de veure: ha de garantir-ne el coneixement i l'ús, però, fins i tot si això es garanteix amb l'ensenyament *del* castellà, també s'ha d'impartir un mínim d'ensenyament en castellà. El que és veritablement nou de la STC 31/2010 és l'èmfasi i la claredat (en aquest punt sí) —dos exemples: «*el castellano no puede dejar de ser también lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza.*» (FJ 14, lletra a); «*es constitucionalmente obligado que las dos lenguas cooficiales sean reconocidas por los poderes públicos competentes como vehiculares*»

(FJ 24)– amb què el Tribunal puntualitza l'obligació d'haver d'estatuir ensenyament en castellà, al marge que n'hi pugui haver prou amb l'ensenyament del castellà per garantir el seu coneixement i ús. El *quantum* mínim necessari no el fixa i és que, així ho considero, s'haurà de concretar en funció de cada model concret i el seu context. Tanmateix, aquest ensenyament en castellà no s'ha de circumscriure als estudis bàsics, sinó que «*ha de generalizarse [...] para el conjunto del proceso educativo.*» (FJ 24). El Tribunal tindrà ocasió de precisar-ho més quan es pronunciï sobre el recurs interposat contra la Llei del Parlament de Catalunya 12/2009, de 10 de juliol, d'educació. Aquesta Llei, comparada amb la legislació precedent (art. 21. 1 i 2 LPL) i, especialment, amb la normativa examinada pel Tribunal Constitucional en la STC 337/1994, tendeix a restringir una mica més l'ensenyament en castellà, circumstància que, a la llum de la doctrina de la STC 337/1994, ja permetia dubtar de la constitucionalitat d'algun dels seus punts quan es va aprovar.

Pel que fa al deure de disponibilitat lingüística, també objecte d'impugnació, consagrat *in abstracto* per l'art. 34 EAC, el Tribunal es limita a assenyalar que el deure de disponibilitat lingüística de les entitats privades, empreses o establiments oberts al públic «*no puede significar la imposición a éstas, a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas [...]* Por ello, en este ámbito de las relaciones entre privados no cabe entender que el Estatuto imponga de modo inmediato y directo tal obligación a los ciudadanos» (FJ 22). Caldrà veure com el Tribunal, en eventuais pronunciaments posteriors, concreta aquesta precisió genèrica. En tot cas, i en la mesura que es refereixi als usos orals, podria coincidir pràcticament amb allò que jo mateix havia manifestat en una altra ocasió. En relació amb els usos orals, ja vaig expressar la impossibilitat legal d'estatuir una correspondència obligada *oral* i *directa* en la llengua del consumidor, usuari o client per part de *qualsevol* venedor.<sup>3</sup> Ara bé, aquesta opinió inclou, així mateix, que, en canvi, potser fóra possible establir normativament aquella obligada correspondència amb caràcter extraordinari, si estigués justificat i de manera més matisada, afectant un percentatge reduït de venedors, i adreçada únicament a determinades empreses o establiments que en la plantilla comptessin amb un nombre elevat de treballadors destinats a l'atenció del públic.<sup>4</sup>

3. Milian i Massana, Antoni, «Algunes reflexions sobre les intervencions lingüístiques públiques constrictives en el sector privat a propòsit del capítol V de la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 31, 1999, 35, p. 50 i 51. Treball reproduït a Milian i Massana, Antoni, *Drets lingüístics per a tothom. Estudis de dret lingüístic*, Palma, Lleonard Muntaner, 2010, 141, p. 160 i 161.

4. Milian i Massana, Antoni, *Drets lingüístics per a tothom...*, cit., p. 161, nota 17.

Per acabar, i com a conclusió general, vull assenyalar que el Tribunal Constitucional tanca la porta a una territorialització lingüística –em refereixo aquí a l'accepció sociolingüística del principi de territorialitat– limitada, però significativa, a favor de la llengua catalana a Catalunya, amb l'excepció, en principi, de l'àmbit de l'ensenyament i probablement de determinats usos interns de les administracions públiques. A això val la pena afegir que el Tribunal destrueix, mitjançant el contingut particular que dóna al deure de conèixer el castellà i la conversió del deure de conèixer el català en quelcom insubstancial, l'anunciat equilibri inexcusable entre les dues llengües oficials, alçapremant el castellà o, dit en altres termes, subordinant el català a aquella llengua. Resulta, doncs, que en el marc constitucional espanyol, el català, com a conseqüència de la seva exclusió generalitzada de les institucions i els organismes centrals de l'Estat –una cosa que ja coneixíem– és una llengua *inútil* a escala estatal, però descobrim ara, perquè crèiem que eren possibles altres interpretacions, que el català és a Catalunya, fruit també del règim constitucional espanyol, una llengua *innecessària*, tret pràcticament de l'àmbit escolar. Es tracta, òbviament, i amb això concloc, d'un marc inapropiat per garantir la plena pervivència d'una llengua en el complex món actual; d'un marc tremendament desigual que propicia i propiciarà encara més l'assimilació lingüística a Catalunya en benefici del castellà.